



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 179/2004

(Pleno)

La Laguna, a 21 de octubre de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el Régimen de Provisiones de Fondos a las Habilitaciones de Pagos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y se aprueba el Sistema Informático Contable con la denominación de SIHABIL (EXP. 198/2004 PD)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 27 de septiembre de 2004, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad y al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, interesa por el procedimiento de urgencia el preceptivo parecer de esta Institución en relación con el Proyecto de Decreto (PD) "por el que se regula el régimen de provisiones de fondos a las Habilitaciones de pagos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y se aprueba el sistema informático contable con la denominación SIHABIL", cuyo texto fue objeto de consideración del Gobierno en sesión celebrada el día 21 de septiembre de 2004 y respecto del que se solicita el parecer de este Consejo.

La urgencia con que se ha solicitado el parecer de este Consejo se fundamenta en la necesidad de la puesta en marcha del nuevo sistema informático antes del 1 de enero del próximo año, para lo cual se deben "realizar numerosas actuaciones tendentes al establecimiento de las habilitaciones y de las provisiones de fondos, así como la apertura de cuentas corrientes y formalización de claveros"; todo lo cual exige "promulgar el Decreto con antelación suficiente".

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

Razones que, en efecto, aconsejan dar la máxima celeridad a la tramitación del procedimiento de que se trate, también a la preceptiva intervención de este Consejo, aunque no está de más señalar que, pese a esa declarada urgencia, mediaron casi 15 días entre la adopción del acuerdo y la entrada en este Consejo de la pertinente solicitud de Dictamen.

2. Por lo que atañe al expediente que acompaña la solicitud de Dictamen se señala que la misma, además de la norma que se propone, viene debidamente acompañada del certificado del acuerdo gubernativo, conforme exige el art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo; así como de, entre otros, los preceptivos informes de legalidad, acierto y oportunidad de la Intervención General, de la Oficina Presupuestaria, de la Inspección de Servicios, y de la Dirección General del Servicio Jurídico. Igualmente se acompañan: memoria económica; informes de las Direcciones Generales del Tesoro y Política Financiera, de la Función Pública, de Planificación y Presupuesto, de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; también de la Comisión Superior de la Función Pública, de la Secretaría General Técnica del Departamento proponente y, finalmente, de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. En la tramitación del expediente han sido oídos diferentes departamentos de la Administración autonómica.

II

1. Por lo que respecta a la naturaleza de la norma que se propone, la misma, desde el punto de vista material es ejecutiva, aunque en cierta medida también es organizativo; en cualquier caso, es preceptiva la solicitud de Dictamen pues la propuesta normativa tiene expreso antecedente en norma primaria que le sirve de habilitación.

En efecto, el art. 48 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública (LHP) dispone que por "vía reglamentaria se regulará la gestión económica y financiera de los créditos en fases de autorización y disposición del gasto, reconocimiento de la obligación y ordenación del pago"; sin perjuicio de la aplicación de "los preceptos de la Ley General Presupuestaria sobre ejecución y liquidación de los presupuestos con las adaptaciones y peculiaridades que se indican en la presente Ley" (arts. 47 y 53 LHP, "o en otra de igual rango que la sustituya"), lo que se regula, sustancialmente, en los arts. 74 y siguientes de la Ley General Presupuestaria, cuyo texto refundido fue aprobado por R.D. Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. A

partir del 1 de enero de 2005, fecha prevista para que comience la aplicación del PD, entrarán en vigor los arts. 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que deroga expresamente el texto refundido citado con efectos de dicha fecha; en ellos están previstas las dos figuras de gestión presupuestaria indicadas.

Pero la norma propuesta también es de carácter organizativo, pues no sólo regula determinados aspectos de las denominadas Habilitaciones de pagos, sino que aprueba un nuevo sistema informático para el servicio a tales Habilitaciones.

2. La jurisprudencia ha acuñado dos criterios que viene a delimitar el concepto de reglamento ejecutivo: uno material, para aquéllos que de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes, lo que supone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; otro formal, para los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales con independencia de cualquier desarrollo material. Se tiende a una interpretación no restrictiva del término ejecutivo de leyes, por estimar que hay una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos (ST Superior de Justicia de Cataluña, nº 3/2004, de 8 de enero; STS de 22 de abril de 1974. Ar 1921; STS de 1 de octubre de 1997, RJ 1997, 7789; entre otras).

Se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse (STS de 14 de octubre de 1997. RJ 1997, 7213), si bien, la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (RJ 2002, 6672), afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (Sentencia 18/1982. RTC 1982, 18), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa. Es decir se proyectan sobre los derechos y deberes de los administrados determinadas facultades de autoorganización.

En el caso del PD que se analiza, no cabe duda que se producen efectos "ad extra", puesto que el proyectado sistema SIHABIL quedará integrado en el sistema de información económico-financiera, PICCAC, de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y consecuentemente vinculado a la unificación de datos de carácter personal de los particulares y entidades relacionadas con los gastos e ingresos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las

Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la misma, conexiones con el sistema de pagos a terceros por el Tesoro de la Comunidad Autónoma y cumplimiento de las obligaciones tributarias, especialmente relativas a declaraciones relacionadas con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3. La potestad reglamentaria le corresponde al Gobierno de Canarias en virtud del art. 15.2 del Estatuto de Autonomía y 22, 33 y concordantes de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

III

1. La utilización de nuevos medios informáticos al servicio de la gestión administrativa es algo no solo previsto sino incluso ordenado ("impulsarán") por la Ley [art. 45 de la Ley 30/1992], siempre dentro del respeto de la Constitución [art. 18.4] y las Leyes [tanto la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, como la citada Ley 30/1992], cuyas determinaciones no resultan conculcadas por la normación que se proyecta.

2. Desde el punto de vista de la ordenación del personal que ha de ser el titular de las Habilitaciones, la norma proyectada contiene una regulación "sui generis" tanto en materia de provisión como de RPT [art. 19 y ss.] que no se atempera exactamente a la ordenación general de la Función Pública canaria [arts. 15 y ss. y 23 y ss. de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública; y Decreto 48/1998, de 17 de abril, de Provisión de puestos de trabajo] como muy bien se encarga de recordar la disposición adicional sexta del PD. Sin que sea ocioso recordar que la Ley sólo excepciona el régimen general de la Función Pública para el personal "docente, investigador y sanitario" [art. 2.2 de la Ley 2/1987], lo que no es precisamente el caso. Lo que hace dudoso el régimen que se propone, que, en coherencia con la Adicional Sexta, debiera regular exclusivamente el sistema de designación, las funciones previstas para los funcionarios llamados a ejecutarlas y el sistema de designación de comienzo y terminación, en su caso.

3. Desde el punto de vista material estrictamente ejecutivo, la norma proyectada viene a suceder al Decreto 40/1995, de 10 de marzo, que expresamente deroga [derogatoria. 1 PD] cuyos contenidos asume prácticamente de forma literal, pues son mínimos los cambios, cambios en los que no se vulnera la legalidad primaria que resulta de aplicación. Sin embargo, se observa una omisión en el art. 8.2.b) -que

reproduce incompleto el homónimo del Decreto 40/1995- pues no hace referencia al límite del 7% del Capítulo II, sobre el que, no obstante, debe informar la Intervención Delegada [apartado 3 del art. 8 PD y mismo apartado y art. del Decreto 40/1995], referencia que sin embargo sí se hace en el citado apartado 3, por lo que debiera incorporarse al citado subapartado b) del art. 8.2 PD, que es el que limita el importe del anticipo que debe ser informado por la Intervención Delegada.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- El Proyecto de Decreto analizado se ajusta al marco normativo de aplicación.
- 2.- Se efectúan observaciones en el Fundamento III.